

Der African-Peer-Review-Mechanismus – eine Abkehr vom Krähenprinzip?

Sven Grimm und Kristin Nawrath

Die politischen Strukturen vieler afrikanischer Länder verändern sich allmählich zum Positiven. Innerhalb der *Afrikanischen Union* (AU) zielt die *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) darauf ab, die afrikanische Regierungsführung mittelfristig zu verbessern. Ein auch in Afrika sehr umstrittenes Schlüsselinstrument hierzu ist der *African Peer Review Mechanism* (APRM).

Analyse:

Als Mittel der Selbstevaluierung sowie der gegenseitigen Kontrolle soll der APRM die teilnehmenden Staaten hinsichtlich politischer und sozioökonomischer Politiken sowie des Entwicklungsstandes untersuchen und Hauptschwachstellen identifizieren. Vor allem seine Anerkennung als besondere afrikanische Initiative (*ownership*) hebt ihn von bisherigen Instrumenten wie den Armutsbekämpfungsstrategien ab. Inwieweit der APRM als ein langfristiger Entwicklungskatalysator wirken kann, wird gegenwärtig debattiert.

- Voraussetzung für eine ehrliche Selbstanalyse des African Peer Review ist die offene und regierungsferne Gestaltung des Vorgangs auf *nationaler* Ebene.
- Im positiven Fall kann der APRM – wie etwa in Ghana oder auch Kenia – einen wichtigen Anlass für die Mobilisierung der Zivilgesellschaft bieten, im negativen Fall können ihn sich Regierungen als bloßen Persilschein zunutze machen.
- Es hängt hauptsächlich an der Kontrolle der nationalen Rahmenbedingungen durch das kontinentale „Panel wichtiger Persönlichkeiten“, ob der Missbrauch des APRM zur reinen Imagepflege von Regimen verhindert werden kann.
- Der Ablauf bedarf zudem einer institutionalisierten Berichterstattung und Überwachung, um auch in gut verlaufenden Fällen Ergebnisse des eingeschlagenen Reformkurses überprüfen zu können.

Key words: African Union, APRM, NEPAD, gute Regierungsführung

1. Einleitung

Afrika hat – ähnlich wie Europa – seit 1990 große politische Umbrüche erlebt. Afrikanische Regierungen sind heute nicht zuletzt durch Nichtregierungsorganisationen und auf Grund der weiteren Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien – in erster Linie des nichtstaatlichen Rundfunks und der Mobiltelefone – stärkerem öffentlichen Druck ausgesetzt als je zuvor. Auf öffentlichen Druck baut auch der *African Peer Review Mechanism* (APRM). Gegenwärtig haben 26 afrikanische Staaten ihre Bereitschaft zum Peer Review erklärt; rund die Hälfte der afrikanischen Staaten mag sich einer externen Begutachtung also nicht stellen. Auch einige afrikanische Vorzeigestaaten wie Namibia und Botswana sind offenbar nicht vom Nutzen des Peer Review für ihre Gesellschaften überzeugt und haben sich noch nicht daran beteiligt. Bisher haben drei Staaten den APRM vollständig durchlaufen und somit die abschließenden Länderberichte veröffentlicht (Ghana, Ruanda, Kenia). Eine Reihe weiterer Berichte befindet sich in unterschiedlichen Stadien (Südafrika, Benin, Burkina Faso, Nigeria, Mauritius etc.).

Innerhalb der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) und des APRM haben sich afrikanische Staaten Ziele zur Verbesserung der eigenen Regierungsführung gesetzt, die sie gegenseitig überprüfen wollen. Nur bei einer Verbesserung der Regierungsführung, so die Argumentation, bestehe überhaupt die Chance zu einer sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die Ernsthaftigkeit der Absichten einiger Regierungen kann sicherlich berechtigt in Frage gestellt werden. Diese Debatten werden in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Afrika auch mit Verve geführt. Festzuhalten ist jedoch, dass eine ursprünglich als reine „Geberdebatte“ denunzierte Agenda in Afrika von afrikanischen Akteuren aufgegriffen wurde, die sie sich zu eigen machten. Doch was kann sie in Afrika bewirken?

2. Die Prinzipien des APRM – Worte, nur Worte?

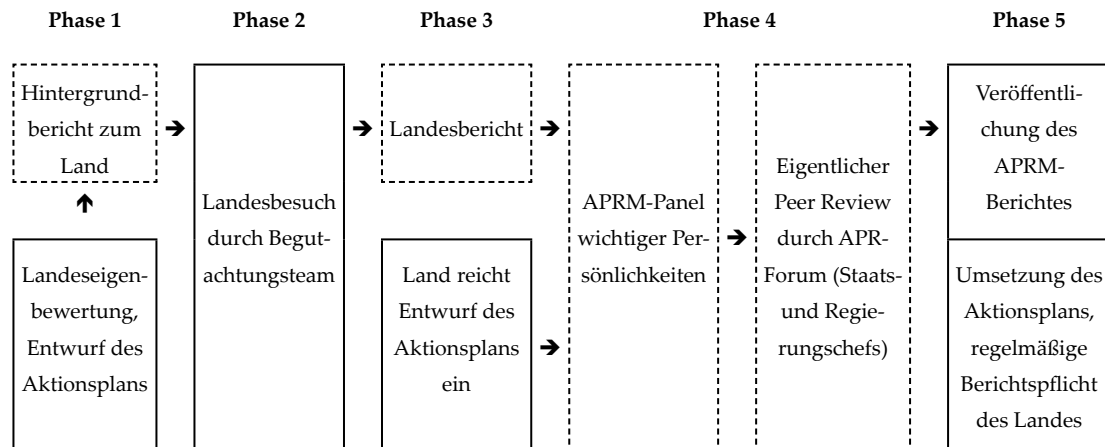
Die Betonung der Peer-Ebene kann zugleich Segen und Fluch des APRM sein. Die Begrenzung der Überprüfungsgruppe im APRM auf die *peers*, d. h. andere afrikanische Staats- und Regierungschefs, schafft die Vertrauensbasis – anders ausgedrückt: die Legitimität – um sich freiwillig möglicher Kritik

auszusetzen. Die Entwicklung afrikanischer Staaten und Volkswirtschaften ist sehr ungleich verlaufen, und die politische und ökonomische Lage hat sich in den letzten Jahren weiter ausdifferenziert. Der APRM strebt daher explizit keinen Vergleich zwischen den teilnehmenden Staaten an. Dieser Aspekt verstärkt die Vertrauensbasis und macht es Staaten auf ganz verschiedenem Entwicklungsniveau möglich, sich dem Verfahren zu unterziehen. Aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit können sich Normen und Standards außerdem vornehmlich auf die Strukturierung des Reformprozesses beziehen und müssen notwendigerweise weit gefasst sein.

Andererseits kann so aber auch das Krähenprinzip („Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus“) wieder Einzug in die afrikanische Politik halten. Das Krähenprinzip galt in der Vorläuferorganisation der *Afrikanischen Union* (AU), der *Organisation of African Unity* (OAU), noch bis zur „vollständigen Befreiung“ Afrikas – also bis zum Ende der Apartheid in Südafrika Mitte der 1990er Jahre – als politischer Grundpfeiler. Mit NEPAD ist die Debatte über „innere Angelegenheiten“ der AU-Mitgliedstaaten auch im Kreise afrikanischer Staatschefs erstmals kein politisches Tabu mehr. Dies gilt jedoch lediglich als Richtschnur, denn nicht alle Regierungen der APRM-Staaten sind glaubwürdige Reformer. Das bekundete Interesse, die Regierungsführung im eigenen Land zu verbessern, stößt mithin auf berechtigte Zweifel – nicht nur im Falle des Sudan.

Die Länderberichte des APRM sollen einen umfassenden Überblick über den Stand der Regierungsführung und Entwicklung des jeweiligen Landes geben. Sie beschränken sich daher nicht auf besondere Politikbereiche wie der Peer Review innerhalb des OECD-Entwicklungsausschusses (*Development Assistance Committee* – DAC). Im Gegensatz zu diesem wird der APRM zudem auf der kontinentalen Ebene von einem *panel of eminent persons* – anerkannten, unabhängigen Persönlichkeiten – geleitet, die als „Glaubwürdigkeitspuffer“ zwischen nationalen Zivilgesellschaften und dem eigentlichen Peer Review im APR-Forum (dem Gremium der Staats- und Regierungschefs) fungieren. Der APRM ist damit seinen Kriterien zufolge keine von den Ministerialverwaltungen durchgeführte Vorgehensweise, die sich allein auf die Regierungen und ihre Leistungen beschränkt. Auch die Fähigkeiten des Parlaments, der Justiz und der Zivilgesellschaft sind Gegenstand der Begutachtung. Entsprechend der NEPAD-Erklärung zu Demokratie, politischer, wirtschaftlicher und unternehmerischer guter Regierungs-

Abbildung 1: Der APRM-Prozess auf afrikanischer und nationaler Ebene



Anm.: Gestrichelter Rand: kontinentale Ebene, durchgezogener Rand: nationale Ebene.

Quelle: Eigene Darstellung.

führung werden die Untersuchungen der Länder in vier Ebenen untergliedert:

- ◆ *Demokratie (politische Governance, d. h. Gewährleistung rechenschaftspflichtiger, effizienter und effektiver Amtsführung sowie Kampf gegen die Korruption in der politische Sphäre),*
- ◆ *makroökonomische Politik (wirtschaftliche Governance, d. h. Umsetzung transparenter, berechenbarer und glaubwürdiger makroökonomischer Politik durch die Regierung, Förderung gesunder öffentlicher Finanzen und Kampf gegen Korruption und Geldwäsche),*
- ◆ *Unternehmensführung (Corporate Governance, d. h. Schaffung eines unterstützenden Wirtschaftsumfeldes und eines effektiven Regulierungsrahmens für wirtschaftliche Aktivitäten, Förderung ethischer Wertmaßstäbe bei der Erreichung von Unternehmenszielen, Gewährleistung fairer Behandlung von Anteilseignern und Beschäftigten),*
- ◆ *Sozioökonomische Entwicklung (d. h. Förderung des Rückbezuges auf eigene Anstrengungen und Fähigkeiten im Entwicklungsprozess, um Nachhaltigkeit zu erzielen, Stärkung von Politik, Umsetzungsmechanismen und Ergebnissen in Kernbereichen der sozialen Entwicklung).*

Der Gebrauch aktiver und positiver Formulierung in den APRM-Dokumenten – „Schaffung“, „Förderung“, „Gewährleistung“, „Umsetzung“ – illustriert den Charakter des APRM. Und sorgt für Skepsis, ob hier nicht ein zahnloser Papiertiger geschaffen wurde. Der APRM, so betonen afrikanische Akteure

immer wieder, soll nicht allein die gegenwärtige Regierungsführung an einem absoluten Ideal messen und bewerten. Der freiwillige Peer Review soll das Lernen voneinander fördern, indem *best practice* erkannt und weiter verbreitet wird. Ausdrücklich soll sich der APRM nicht ausschließlich an den gegenwärtigen Regierungsmaßnahmen orientieren, sondern ist als „Landesbegutachtung“ gedacht; er unterscheidet sich damit beispielsweise von Armutsbekämpfungsstrategien, die allein auf Regierungshandeln abzielen.

3. Wie verläuft der APRM?

Bisher haben die beteiligten Staats- und Regierungschefs erst drei Berichte – hinter verschlossenen Türen – erörtert. Der erste Bericht (Ghana) wurde am Rande des AU-Gipfels in Khartoum im Januar 2006 erörtert. Ruandas Peer Review sollte zeitgleich besprochen werden, wurde aber aufgrund des Nichterscheinens des ruandischen Präsidenten Kagame erst gemeinsam mit Kenias Bericht besprochen. Für Ghana nahm sich das APR-Forum vier Stunden Zeit; über Kenias und Ruandas Berichte wurde insgesamt vier Stunden lang beraten. Das kann kaum als ausreichend gelten. Das APR-Forum – als Gremium der Staats- und Regierungschefs der beteiligten Staaten das Spitzenorgan des APRM – tagt nur zweimal im Jahr; der eigentliche Peer Review findet hier statt. Die nicht weiter überraschende zeitliche Begrenzung des Meinungsaustauschs auf der Ebene

der Staats- und Regierungschefs stellt einen nicht zu unterschätzenden Engpass im APRM dar. Von der formalen Einreichung des Berichtes auf einer Tagung bis zu dessen Behandlung auf der folgenden vergehen außerdem sechs Monate. Die Berichte sollen weitere sechs Monate nach ihrer Erörterung im Forum veröffentlicht werden. Dadurch verliert das Verfahren erheblich an Geschwindigkeit: Nach Abschluss der Selbsteinschätzung müssen alle Beteiligten bis zu ein Jahr auf den offiziellen Endbericht warten. Immerhin: Erstmals haben afrikanische Staatschefs einander Rede und Antwort zu weitgehend innenpolitischen Fragen gestanden, selbst wenn die Tiefe der Auseinandersetzung von Beobachtern unterschiedlich bewertet wurde.

Das Peer-Element im Review-Prozess ist allerdings nur eine Ebene, sozusagen der Anlass der Untersuchung. Ein weiteres, vorgelagertes Element der Begutachtung ist eine Eigenbewertung des Landes. Neben der *horizontalen* Überprüfung durch die Peer-Gruppe anderer Staatschefs mit mehr oder weniger sauberer Weste entsteht damit möglicherweise auch ein Impuls für verbesserte *vertikale* Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber ihren Bürgern. Die Eigenbewertung erfolgt mithilfe eines Fragebogens, der die oben erläuterten vier Untersuchungsbereiche umfasst. Sie sollte allen wichtigen politischen und zivilgesellschaftlichen Gruppen offen stehen und klaren Kriterien folgen. Somit stellt das Vorgehen bei der Eigenbewertung bereits den wichtigsten Test für die Bereitschaft zum veränderten Umgang zwischen Regierung und Gesellschaft dar. Allerdings lassen die Kerndokumente des APRM zu viel Interpretationsspielraum. In der Praxis kann eine Eigenbewertung, die für eine breitere Beteiligung offen steht, ohnehin nur dann gelingen, wenn eine gut organisierte Zivilgesellschaft diese Chance auch zu nutzen bereit ist.

Entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg des APRM wird also die jeweilige nationale Ausgestaltung sein und nicht das notwendigerweise grobe Gerüst der NEPAD-Standards und offizielle Erklärungen.

Um als APRM-Teilnehmerstaat zu gelten, müssen die grundlegenden Dokumente anerkannt werden und damit erfolgt eine Selbstverpflichtung auf das Verfahren. Bis zu einer späteren, nicht terminierten Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding gibt es keine externe Überprüfung der Voraussetzungen in den beteiligten Ländern. Solche Kriterien wären etwa die vorherige Abhaltung freier und fairer Wahlen o. Ä. Auf diese Art können etwa

Staaten wie Sudan oder Kongo (Brazzaville) durch einfache Interessenbekundung zu APRM-Teilnehmerstaaten werden und sind dann am eigentlichen Peer Review im APR-Forum der Staats- und Regierungschefs beteiligt. Inwieweit können diese Staaten aber bedeutsame oder konsequente Kritik an der Regierungsführung verhältnismäßig gut regierter Staaten wie Ghana oder Südafrika anbringen? Zu einer Begutachtung durch ein externes Beraterteam kommt es erst vor Durchführung des Peer Review. Dieses Team kann die Verschiebung des Peer Review empfehlen, wie etwa im Falle Kenias geschehen. Externe Akteure können hier wie auch ansonsten in der Zusammenarbeit eine (begrenzte!) Hilfestellung bieten, aber sicherlich nicht Strukturen vor Ort schaffen. Vieles, wenn nicht alles, hängt also von den nationalen Abläufen innerhalb von APRM und NEPAD ab.

4. Beispiel für bisherige Bewertungen: Ghanas APRM-Bericht

Ghanas Bericht streicht positive Entwicklungen in den letzten Jahren gebührend heraus: Ghana ist demokratischer geworden und stellt ein stabiles Land in einer unruhigen Region dar. Der Bericht scheut sich allerdings auch nicht, verfassungsgemäße Beschränkungen der Demokratie in Ghana zu kritisieren, wie etwa ein Übergewicht der Exekutive durch noch immer eingeschränkte Entscheidungsrechte des Parlaments oder die Ernennung der Amtsträger auf Distriktebene durch den Präsidenten (statt infolge von Wahlen).

Darüber hinaus behandelt Ghanas Bericht neben dem Überblick über Standards, Gesetzesnormen und internationale Verpflichtungen auch in jedem thematischen Abschnitt die tatsächlichen Leistungen des Landes, seine *performance*. Und die Autoren gehen systematisch auf übergreifende Themen ein: Erkennbar ist Korruptionsbekämpfung im ghanaischen Bericht – wie auch in den anderen durchgeführten Reviews – ein Hauptthema.

Der ghanaische Bericht spricht also – in sehr sachlicher Form – Kernprobleme des Landes an. Er nennt beispielsweise kritisch die Existenz dreier nebeneinander bestehender Behörden zur Korruptionsbekämpfung. Dabei werden Behörden mit einem theoretisch weitreichenden Mandat, wie das Büro für Bekämpfung schwerwiegender Betrugs, in ihrer Funktionsweise institutionell geschwächt. Hierzu trägt auch bei, dass es bisher keine dauerhaft

ernannten Behördenleiter gibt. Die kommissarisch tätigen Leiter können bei unliebsamem Verhalten jederzeit aus der Funktion entfernt werden. Dies kritisiert der ghanaische APRM-Bericht.

Deutlich unterrepräsentiert sind allerdings etwa Probleme der Entwicklung im Agrarbereich, und damit ein bedeutsamer Punkt für die Mehrheit der ghanaischen Bevölkerung. Einzelne in diesem Zusammenhang wichtige Punkte – wie Schwierigkeiten beim Zugang zu Land und unzureichende Infrastruktur – werden genannt; das ungenutzte Potenzial ländlicher Entwicklung wird allerdings nicht deutlich angesprochen. Auch der informelle Sektor wird nicht weiter thematisiert. Angesprochen werden hingegen Themen wie die Forderungen nach einer Modernisierung der „traditionellen Institutionen“ in Ghana, die namentlich bei der Landvergabe eine wichtige – und nicht ausreichend institutionalisierte – Rolle spielen. Dies ist ein lokal sehr strittiger Punkt und die ghanaische Eigenbewertung bemüht sich, die kulturelle Tradition als erhaltenswert hervorzuheben. Hier kann der (geneigte) Leser im APRM-Bericht auch eine verklausulierte Kritik an den ansonsten in der ghanaischen Diskussion weitgehend unantastbaren traditionellen Herrschern sehen, die im Übrigen im Zusammenhang mit Korruption ebenfalls nicht direkt genannt werden.

Hinsichtlich einzelner Fragen scheint das Verfahren in Ghana zumindest den politischen Gedankenaustausch bewegt zu haben, etwa in der Frage der Öffnung der Distriktebene für Wahlen auf parteipolitischer Basis und der Wahl der staatlichen Vertreter in den Distrikten, der District Chief Executives. Noch wurden allerdings keine Entscheidungen in beiden Fragen getroffen. Sowohl die durchführenden Personen des APRM als auch der Bericht selbst besitzen in Ghana große Glaubwürdigkeit. Kritiker stellen zwar fest, dass der Bericht wenig beinhaltet, was nicht schon vorher bekannt war und thematisiert wurde. Sein Wert liegt also offenbar vor allem in der Tatsache, dass in einem Papier – aus ghanaischer Feder – Stärken und hauptsächlich Schwächen der Regierungsführung in Ghana umfassend zusammengetragen wurden. Geber nutzen den APRM inzwischen neben der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie, um die Regierung Ghanas an Versprechen und kritische Punkte in der Regierungsführung des Landes zu erinnern. Bisher ist jedoch die Armutsbekämpfungsstrategie für Geber das operative Leitpapier. Die Frage nach den Konsequenzen des Berichtes bleibt nicht zuletzt deshalb unbeantwortet. Lohnt dies den Aufwand?

5. Herausforderungen auf nationaler Ebene

Für die nationale Ebene des APRM sind aufgrund der bisherigen Erfahrungen einige Punkte für alle beteiligten Länder festzuhalten:

- *Der APRM ist keine technokratische Checkliste, die schlicht „abgearbeitet“ werden kann, sondern ein politischer Prozess.*

Gute Regierungsführung ist innerhalb des APRM keine von außen aufgezwungene Konditionalität, sondern eine Selbstverpflichtung. Dessen „sanfte Macht“ liegt letztlich im Charakter eines afrikanischen Vorgehens ohne externen Zwang (*ownership*). Die Bedeutung physischer Voraussetzungen für Entwicklung (Infrastruktur) gegenüber der nur schwer fassbaren politischen Kultur wird je nach Staat anders wahrgenommen. Diese verschiedenen Sichtweisen liegen auch in den unterschiedlichen Plänen begründet, die in NEPAD eingeflossen sind – von stärker an transkontinentalen Infrastrukturnetzwerken ausgerichteten Ideen wie dem Omega-Plan von Senegals Präsident Abdoulaye Wade bis zum Anstreben einer politischen afrikanischen Renaissance von Südafrikas Präsident Thabo Mbeki. Diskussionen drehen sich daher häufig um das Spannungsfeld zwischen den *Fähigkeiten* zur Regierungsführung (und damit der Aufforderung zu *capacity building*) und der *Norm* der guten Regierungsführung als Voraussetzung für Entwicklung.

- *Ein Spannungsverhältnis besteht zwischen Repräsentativität der nationalen APRM-Leitungsgremien und ihrer Effizienz, Glaubwürdigkeit braucht jedoch beides.*

Die Ausgestaltung der nationalen Steuerungsgremien für den APRM erfolgt sehr verschiedenartig, sowohl im Hinblick auf die Größe als auch bezüglich der Zusammensetzung der Gremien. Ghana hat in seinem Review die kontinentale Struktur kopiert. So wurde ein nationales APRM-Sekretariat eingerichtet und die Leitung des gesamten Ablaufs wurde auf sieben anerkannte öffentliche Persönlichkeiten übertragen (Governing Council). Kleine, aktive Gremien sind grundsätzlich besser zu koordinieren und daher effizienter. Die jeweilige Interpretation des APRM schwankt allerdings zwischen den beteiligten Ländern: Ruanda und Burkina Faso, aber auch Südafrika haben ein deutlich stärkeres Maß an Leitung durch Regierungsstellen vorgesehen. Die

Kasten 1: Verlauf des APRM in Ghana

Nov. 2002	Ghana bekundet Bereitschaft zum APRM; viele Grundsatzdokumente und das kontinentale APR-Panel sind noch nicht erstellt.
Phase 1	
9.3.2003	Unterzeichnung des Memorandum of Understanding.
Mai 2003	Gründung des Ministeriums für Regionale Zusammenarbeit und der NEPAD.
Nov. 2003	Auf einer Tagung erklärt das Ministerium, man sei mit der Eigenbewertung schon weit vorangeschritten. Die teilnehmende Zivilgesellschaft protestiert.
18.3.2004	Einsetzung des nationalen APRM-Lenkungsausschusses (Governing Council), Beginn der Arbeit des ghanaischen APRM-Sekretariats unter Leitung von Francis Appiah (zugleich ghanaischer Kontaktpunkt für das kontinentale APRM-Sekretariat in Midrand).
24.-29.5.2004	APRM-Unterstützungsmission unter Leitung von Chris Stals (Mitglied des Panel wichtiger Persönlichkeiten).
27.-30.5.2004	Stakeholder-Workshop zur Förderung von <i>ownership</i> .
Februar 2005	Interne Präsentation der Berichte der technischen Teams. Die Regierung zieht sich zu einer dreitägigen Klausur zurück und diskutiert den Aktionsplan.
März 2005	Die Eigenbewertung (<i>country self-assessment</i>) und ein vorläufiger Aktionsplan werden eingereicht (Letzterer wird bis Anfang Juni 2005 noch überarbeitet).
Phase 2	
4.-16.4. 2005	Reise zur Landesbegutachtung (<i>country review mission</i>).
Phase 3	
Mai 2005	Entwurf des Endberichtes wird vom APR-Sekretariat in Midrand, Südafrika erstellt.
Juni 2005	Das Panel wichtiger Persönlichkeiten diskutiert und verabschiedet den Bericht.
Phase 4	
19.6.2005	APR-Forum (der Staats- und Regierungschefs) in Abuja/Nigeria; der ghanaische Bericht wird vier Stunden lang diskutiert.
März 2006	Parlamentarier-Workshop zur Vorstellung des Endberichtes und des Aktionsplans.
Phase 5	
18.4.2006	Öffentliche Präsentation des Endberichtes und des Aktionsplans.

Quelle: Eigene Darstellung.

Einmischung der Exekutive in den Prozess des Peer Review und umgekehrt die Einbeziehung der Zivilgesellschaft sind konstante Quellen der innerafrikanischen Auseinandersetzung. Regierungen sollten verstehen, dass eine rigide Kontrolle den Vorgang gefährdet. Und zugleich bedarf es klarer Richtlinien auf kontinentaler Ebene und Transparenz in der Methode der Datenerhebung, um eine Exekutivlastigkeit zu vermeiden. Ghana beispielsweise hat anerkannte nationale *Thinktanks* die Vorarbeiten zur Eigenbewertung erstellen lassen; hiervon kann gelernt werden. Namentlich die Unabhängigkeit der beteiligten Personen und das hohe persönliche Engagement der Akteure machten die Maßnahme in Ghana erfolgreich. Dies ist *good practice*, aber es ist keinesfalls in diesem Verfahren institutionalisiert.

- Die Finanzierung des Verfahrens steht auf tönernen Füßen, aber ein Geberengagement an der falschen Stelle kann die Glaubwürdigkeit des APRM unterminieren.

Die wichtigste Finanzquelle des APRM in Ghana war der Staatshaushalt, aus dem ein Großteil der Ausgaben bestritten wurde. Die gesamte physische und personelle Infrastruktur sowie laufende Kosten des nationalen Sekretariats und des Governing Council wurden nach Angaben des Sekretariats vom Staat Ghana getragen. In anderen Kontexten kann dies die Unabhängigkeit der Vorgehensweise von der Exekutive drastisch verringern. In Ghana haben die Geber über Budgethilfe, die für rund 40 Prozent des Staatshaushalts aufkommt, indirekt einen Finanzierungsbeitrag geleistet, ohne *ownership* zu untergraben. Einzelne Geber haben punktuell

immer wieder finanziell Unterstützung gewährt, sei es bei der Büroausstattung, den Druckkosten für den nationalen Bericht oder auch für Seminare und Workshops zur Untersuchung und zu deren Empfehlungen. Es bedarf eventuell eines kontinentalen Fonds, aus dem nationale APRM-Maßnahmen finanziert werden könnten; dies würde die Ebene der externen Begutachtung allerdings stärker betonen und so den gegenwärtigen Charakter des APRM verändern. Auch gibt es Klagen über deutlich unzureichende Kapazitäten der kontinentalen Struktur des APRM in Midrand/Südafrika.

- *Der Review darf kein einmaliges Schaulaufen werden; sein besonderer Wert liegt in der wiederholten Überprüfung nationaler Zusagen.*

Insbesondere die stark betonten Aktionspläne der begutachteten Staaten stehen zur Diskussion, und hier in erster Linie, in welchem Umfang die Zivilgesellschaft und die Parlamente an der Erarbeitung dieser Aktionspläne beteiligt werden (sollten). Es gibt offenbar Befürchtungen, dass über die Aktionspläne die Exekutive den Ablauf im Nachhinein in ihrem Sinne beeinflusst – eine Sorge, die beispielsweise auch in der Überarbeitung des Berichtsentwurfs in Südafrika wieder auflebte. Hier bedarf es eines systematischen Monitoring der Umsetzung; in Ghana sind inzwischen die beiden ersten Monitoring-Berichte erschienen. Auch wenn ein Vergleich der afrikanischen Länder untereinander – im Sinne eines Ranking – nicht beabsichtigt ist: Im Laufe der Zeit sollten die zweite und die folgenden Runden des Peer Review vornehmlich Rückbezüge zu vorherigen Berichten schaffen. Welche Zusagen hat das Land eingehalten, welche nicht? Dies ist von besonderer Bedeutung, da es keine klaren Sanktionsmechanismen im APRM gibt. Geber können einzelne Punkte aus dem nationalen Aktionsplan sicherlich auch im Rahmen der Festlegung ihrer Budgethilfe als Indikatoren verwenden; von einer grundsätzlichen Konditionalisierung der Hilfe ist allerdings abzuraten, da man so bestenfalls ein Schaulaufen unwilliger Regierungen erzwingen kann und riskiert, dass das Verfahren ausgehöhlt wird.

Die Geber stellen aber auch unangenehme Fragen: Hinsichtlich der nationalen Aktionspläne, die aus dem APRM resultieren, fragen sie, ob die Kostenberechnung dieser Aktionspläne ausreichend berücksichtigt, dass es bereits nationale Entwicklungspläne oder auch nationale Armutsbekämpfungsstrategien gibt. Eine doppelte Kostenberechnung sollte

vermieden werden. Ghana hat die Kosten für den APRM-Aktionsplan beispielsweise u. a. aufgrund des Drängens der Geber erst im zweiten Anlauf mit seiner Armutsbekämpfungsstrategie abgeglichen.

6. Ausblick

Ist das Glas nun halb leer oder halb voll? Regierungsführung in den meisten afrikanischen Staaten ist deutlich defizitär und auch der APRM sollte nicht als Anlass zum reinen „Gesundbeten“ des Kontinents genommen werden. Worte und politische Prozesse sind noch keine Taten und politischen Ergebnisse.

In der Bewertung des APRM sollten sich Europäer allerdings an die Wirkung der Helsinki-Akte als Abschluss der *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE) erinnern. Es waren auch in Europa teilweise undemokratische Staaten, die eine Verpflichtung zur Offenheit ihrer Systeme unterschrieben, ähnlich wie dies im Rahmen von NEPAD in Afrika geschehen ist. Nach hehren Worten entsprechende Taten einzufordern war die Aufgabe der aufbegehrenden Zivilgesellschaft u. a. in der damaligen Tschechoslowakei und in Polen. Auch hier waren es anfangs sehr kleine, intellektuelle Minderheitengruppen, d. h., das Vorgehen war nicht völlig „partizipativ“. Und auch der KSZE-Prozess brachte keine Ergebnisse über Nacht.

Afrikas Entwicklung hat sich seit den 1970er und 1980er Jahren stark vom europäischen Standard der Regierungsführung abgekoppelt; in vielen Bereichen liegen afrikanische Staaten im globalen Vergleich heute noch weiter zurück als noch vor 20 Jahren. Die langjährige und systematische Denunzierung von Prinzipien der guten Regierungsführung als „westliche Vorgaben“ machen positive Vorbilder in Afrika notwendig. Auch deshalb mag der Vergleich afrikanischer Erfahrungen untereinander von besonderem Wert sein. Der Staat wird in Afrika oftmals als von den regierenden Eliten „gekapert“ angesehen, die ihn benutzen, um ihre Eigeninteressen zu verfolgen. Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat ist selbst in so genannten „gut regierten“ Staaten Afrikas oftmals geprägt von Entfremdung und tiefem Misstrauen zwischen Regierten und Regierenden. Hier hat der APRM zumindest das Potenzial, Brücken zu bauen und einer organisierten Zivilgesellschaft Anknüpfungspunkte für die Forderung nach Rechenschaftspflicht der Regierungen zu bieten.

■ Literatur

- Arthur, Peter / Peter Quartey (2005): Good Governance, the African Peer Review Mechanism and socio-economic development: A critical review, in: Global Development Studies, Winter 2005/Spring 2006, Largo/Maryland, S. 202-227.
- Cilliers, Jakkie (2003): Peace and Security through Good Governance – A Guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism, Pretoria: Institute for Security Studies, ISS Paper 70, April.
- Grimm, Sven (2006): NEPAD und APRM – Unterstützung durch G8 und EU, in: Stephan Klingebiel (Hrsg.): Afrika-Agenda 2007 – Ansatzpunkte für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), DIE Discussion Paper 18.
- Grimm, Sven / Prince Mashele (2006): Der Afrikanische Peer Review-Mechanismus (APRM) – Wie weitreichend, wie gut?, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Analysen und Stellungnahmen Nr. 2, www.die-gdi.de.
- Gruzd, Steven (2006): Africa's Trailblazer: Ghana and the APRM, Johannesburg: SAIIA, www.saiia.org.za.
- Herbert, Ross (2004): The Survival of NEPAD and the African Peer Review Mechanism: A critical analysis, in: South African Journal of International Affairs, 17,1, S. 1-18, www.saiia.org.za.

■ Der Autor und die Autorin

Dr. Sven Grimm ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (Bonn). Er ist Leiter einer Arbeitsgruppe am DIE, die den Verlauf des Peer-Review-Mechanismus und seine Wirkung in Ghana untersucht.

E-Mail: sven.grimm@die-gdi.de, Website: www.die-gdi.de.

Kristin Nawrath ist Teilnehmerin im Postgraduiertenprogramm des DIE und Mitglied der Arbeitsgruppe am DIE zum APRM-Prozess in Ghana.

E-Mail: kristin.nawrath@die-gdi.de.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Im Rahmen des GIGA-Forschungsschwerpunktes 1 (Legitimität und Effizienz politischer Systeme) widmet sich ein Analysefeld dem Thema „Herrschaftsausübung und Regieren in außereuropäischen Kontexten“.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM